

09.018

Messaggio

relativo all'Accordo quadro tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione in materia di rilascio del visto, di entrata e di soggiorno nonché sulla cooperazione di polizia nell'area di confine

del 18 febbraio 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo, per approvazione, il messaggio relativo all'Accordo quadro tra la Svizzera e il Liechtenstein sulla cooperazione in materia di rilascio del visto, di entrata e di soggiorno nonché sulla cooperazione di polizia nell'area di confine.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

18 febbraio 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il presente messaggio verte sull'approvazione del nuovo Accordo quadro tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein.

Il 5 giugno 2005 il Popolo svizzero ha approvato gli accordi tra la Svizzera, l'Unione europea (UE) e la Comunità europea (CE) per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino. Gli accordi sono entrati in vigore il 1° marzo 2008. La cooperazione operativa nel quadro di Schengen ha preso il via il 12 dicembre 2008. A partire da tale data, i controlli di frontiera negli aeroporti sono svolti conformemente al Codice frontiere Schengen. Il 29 marzo 2009 saranno inoltre aboliti i controlli di frontiera per i passeggeri intra-Schengen.

Gli accordi d'associazione a Schengen (AAS) e Dublino (AAD) prevedono la possibilità per il Principato del Liechtenstein (in seguito «il Liechtenstein») di aderire agli accordi, il che richiede la conclusione di due protocolli (uno relativo all'AAS e uno all'AAD). I due protocolli d'adesione sono stati firmati il 28 febbraio 2008.

L'entrata in vigore di Schengen in Svizzera e nel Liechtenstein richiede un adeguamento delle basi legali per la cooperazione bilaterale nel settore degli stranieri e in materia di attuazione delle mansioni di polizia da parte dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) nella zona di frontiera tra il Liechtenstein e l'Austria. Attualmente la base legale per tale cooperazione è data dagli accordi del 1963 in materia di polizia degli stranieri e dai pertinenti accordi del 1994, come pure dagli scambi di note del 2003 e del 2004 sull'applicazione del Protocollo concernente la libera circolazione delle persone firmati nell'ambito dell'Accordo di emendamento della Convenzione AELS. Secondo tale base legale, dal profilo della polizia degli stranieri, la Svizzera e il Liechtenstein costituiscono un unico campo d'applicazione territoriale. Nel quadro di Schengen ciò non sarà più il caso in quanto ambo i Paesi assurgeranno, nel campo della polizia degli stranieri, a Stati sovrani che applicano tuttavia regole comuni.

L'entrata in vigore della legge federale sugli stranieri (LStr), il 1° gennaio 2008, in Svizzera e della legge sugli stranieri, il 1° gennaio 2009, nel Liechtenstein, fornisce un motivo supplementare per adeguare la cooperazione bilaterale nel settore degli stranieri.

La Svizzera e il Liechtenstein hanno pertanto deciso di sostituire le basi legali parzialmente obsolete del 1963 e i pertinenti accordi del 1994 nonché gli scambi di note del 2003 e 2004 con una nuova base legale. Il nuovo Accordo quadro disciplina le tematiche rientranti nel settore degli stranieri che interessano la Svizzera e il Liechtenstein, tenendo conto di Schengen, della LStr e dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC). Tali tematiche comprendono la cooperazione nell'ambito della procedura di rilascio dei visti, in materia di entrata e di soggiorno. L'accordo disciplina inoltre l'attuazione delle mansioni di polizia nell'area di confine da parte dell'AFD. Non tange né il Trattato di unione doganale del 1923 né l'Accordo del 1999 sulla cooperazione di polizia.

L'Accordo quadro necessita dell'approvazione delle Camere federali. Entrerà in vigore solo dopo che la normativa di Schengen sarà entrata in vigore, per decisione del Consiglio dell'UE, sia per la Svizzera che per il Liechtenstein.

Indice

Compendio	1154
1 Punti essenziali del progetto	1157
1.1 Situazione iniziale	1157
1.2 Iter negoziale	1159
1.3 Risultati della procedura di consultazione	1159
2 Contenuto dell'Accordo quadro	1160
2.1 Struttura	1160
2.2 Commento ai singoli articoli	1160
3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione e i Cantoni	1167
4 Programma di legislatura	1167
5 Rapporto con il diritto europeo	1167
6 Aspetti giuridici	1168
6.1 Costituzionalità	1168
6.2 Decreto di approvazione	1168
6.3 Referendum	1168
 Decreto federale concernente l'approvazione dell'Accordo quadro tra la Svizzera e il Liechtenstein sulla cooperazione in materia di rilascio del visto, di entrata e di soggiorno nonché sulla cooperazione di polizia nell'area di confine (<i>Disegno</i>)	 1171
 Accordo quadro tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione in materia di rilascio del visto, di entrata e di soggiorno nonché sulla cooperazione di polizia nell'area di confine	 1173

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Il 5 giugno 2005 il Popolo svizzero ha approvato¹ gli accordi tra la Svizzera, l'Unione europea (UE) e la Comunità europea (CE) per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen² e Dublino³. Gli accordi sono entrati in vigore il 1° marzo 2008. La cooperazione operativa nel quadro di Schengen ha preso il via il 12 dicembre 2008. A partire da tale data, i controlli di frontiera negli aeroporti sono svolti conformemente al Codice frontiere Schengen. Il 29 marzo 2009 saranno inoltre aboliti i controlli di frontiera per i passeggeri intra-Schengen.

Gli accordi d'associazione a Schengen (AAS) e Dublino (AAD) prevedono la possibilità per il Principato del Liechtenstein (in seguito «il Liechtenstein») di aderire agli accordi, il che richiede la conclusione di due protocolli (uno relativo all'AAS e uno all'AAD). I due protocolli d'adesione sono stati firmati il 28 febbraio 2008. La messa in vigore di ambo i protocolli è tuttora in sospeso in quanto la CE/UE non ha ancora proceduto alla ratifica. Come la Svizzera, anche il Liechtenstein dovrà sottoporsi alla procedura di valutazione in base alla quale il Consiglio dell'UE potrà decidere la messa in vigore per il Liechtenstein. Per ora non è possibile prevederne con certezza il momento preciso. Secondo l'attuale pianificazione del Liechtenstein, la normativa di Schengen dovrebbe entrare in vigore entro la fine del 2009.

L'entrata in vigore di Schengen⁴ in Svizzera e nel Liechtenstein richiede un adeguamento delle basi legali per la cooperazione bilaterale nel settore degli stranieri e in materia di attuazione delle mansioni di polizia da parte dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) nella zona di frontiera tra il Liechtenstein e l'Austria. Attualmente la base legale per tale cooperazione è data dagli accordi del 1963⁵ in materia di polizia degli stranieri (in seguito: accordi del 1963) e dal per-

¹ FF **2005** 4643, cfr. Decreto federale del 17 dicembre 2004 che approva e traspone nel diritto svizzero gli Accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino (FF **2004** 6343).

² Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (AAS; RS **0.360.268.1**)

³ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (AAD; RS **0.142.392.68**)

⁴ L'associazione a Dublino non presuppone adeguamenti delle relazioni contrattuali tra la Svizzera e il Liechtenstein.

⁵ Accordo del 6 novembre 1963 tra la Svizzera e il Principato del Liechtenstein sullo stato giuridico dei cittadini di ciascuno di essi nell'altro Stato per quanto concerne la polizia degli stranieri (RS **0.142.115.142**) e Accordo del 6 novembre 1963 tra la Svizzera e il Principato del Liechtenstein sul trattamento dei cittadini di un terzo Stato nel Principato del Liechtenstein per quanto concerne la polizia degli stranieri e sulla collaborazione nell'ambito di quest'ultima (RS **0.142.115.143**)

tinente accordo del 1994⁶, come pure dagli scambi di note del 2003 e del 2004⁷ sull'applicazione del Protocollo concernente la libera circolazione delle persone firmati nell'ambito dell'Accordo di emendamento della Convenzione AELS⁸. Secondo tali basi legali, dal profilo della polizia degli stranieri la Svizzera e il Liechtenstein costituiscono un unico campo d'applicazione territoriale. Nel quadro di Schengen ciò non sarà più il caso in quanto ambo i Paesi assurgeranno, nel campo della polizia degli stranieri, a Stati sovrani che applicano tuttavia regole comuni.

Per la prima volta il Liechtenstein ha una propria legge sugli stranieri. È stata approvata dal Parlamento del Principato nel settembre 2008 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2009. Fino all'entrata in vigore della legge sugli stranieri, il Liechtenstein applicava la vecchia legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS). L'entrata in vigore della nuova legge federale sugli stranieri (LStr)⁹, il 1° gennaio 2008, in Svizzera e della nuova legge sugli stranieri nel Liechtenstein fornisce un motivo supplementare per adeguare la cooperazione bilaterale nel settore degli stranieri.

La Svizzera e il Liechtenstein hanno pertanto deciso di sostituire le basi legali parzialmente obsolete del 1963 e i pertinenti accordi del 1994 nonché gli scambi di note del 2003 e 2004 con una nuova base legale. Il nuovo Accordo quadro disciplina le tematiche rientranti nel settore degli stranieri che interessano la Svizzera e il Liechtenstein, tenendo conto di Schengen, della LStr e dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)¹⁰. Tali tematiche comprendono: la cooperazione in materia di rilascio dei visti, di entrata e di soggiorno nonché la cooperazione di polizia nell'area di confine. Esso non tange né il Trattato di unione doganale del 1923¹¹ né l'Accordo del 1999¹² sulla cooperazione di polizia.

⁶ Accordo del 2 novembre 1994 tra la Svizzera e il Principato del Liechtenstein che completa l'Accordo del 6 novembre 1963 tra la Svizzera e il Principato del Liechtenstein sul trattamento dei cittadini di un terzo Stato nel Principato del Liechtenstein per quanto concerne la polizia degli stranieri e sulla collaborazione nell'ambito di quest'ultima (RS **0.142.115.143.1**)

⁷ Scambio di note del 30 maggio 2003 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo del Principato del Liechtenstein sull'applicazione del Protocollo concernente la libera circolazione delle persone firmato nell'ambito dell'Accordo di emendamento della Convenzione AELS (RS **0.142.115.144**) e Secondo Scambio di note del 21 dicembre 2004 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo del Principato del Liechtenstein sull'applicazione del Protocollo concernente la libera circolazione delle persone firmato nell'ambito dell'Accordo di emendamento della Convenzione AELS (RS **0.142.115.144.2**)

⁸ Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS; RS **0.632.31**).

⁹ Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr; RS **142.20**)

¹⁰ Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS **0.142.112.681**)

¹¹ Trattato di unione doganale concluso il 29 marzo 1923 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein (RS **0.631.112.514**)

¹² Accordo del 27 aprile 1999 tra la Confederazione Svizzera, la Repubblica d'Austria e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione transfrontaliera delle autorità preposte alla sicurezza e alla dogana (RS **0.360.163.1**).

1.2

Iter negoziale

Nel 2006, rappresentanti del Dipartimento federale di giustizia e polizia, del Cantone di San Gallo e dell'*Ausländer- und Passamt* del Liechtenstein si sono riuniti a più riprese per discutere della stretta cooperazione in materia di stranieri, tenendo conto della futura cooperazione nel quadro di Schengen. Ne è emersa la necessità di adeguare l'attuale base legale della cooperazione bilaterale nell'ambito succitato, necessità dettata non soltanto dall'entrata in vigore di Schengen, bensì anche dalla nuova LStr. Ambo le parti concordavano nel riconoscere la necessità di sostituire gli accordi del 1963, parzialmente obsoleti, e i pertinenti accordi del 1994 nonché gli scambi di note del 2003 e del 2004 con un nuovo accordo quadro. Il 21 dicembre 2006 abbiamo licenziato un pertinente mandato negoziale. Ai rappresentanti del Dipartimento federale di giustizia e polizia (responsabilità dell'Ufficio federale della migrazione) e del Cantone San Gallo si sono aggiunti rappresentanti del Dipartimento federale delle finanze (Corpo delle guardie di confine, Cgcf), del Dipartimento federale degli affari esteri (Direzione del diritto internazionale pubblico) e del Dipartimento federale dell'economia (Segreteria di Stato dell'economia). Determinate discipline del nuovo accordo quadro rientravano infatti nella sfera di competenza di tali dipartimenti. Il 25 giugno 2007 i rappresentanti dei predetti dipartimenti hanno incontrato per una tornata negoziale i rappresentanti dell'*Ausländer- und Passamt*, del Dipartimento degli affari esteri e della polizia nazionale del Liechtenstein. La firma è avvenuta il 3 dicembre 2008 a Berna.

L'Accordo quadro entrerà in vigore una volta espletate le rispettive procedure di approvazione interne e non appena la normativa di Schengen sarà entrata in vigore per ambo le parti dell'accordo. Per la Svizzera, la normativa di Schengen è in vigore dal 12 dicembre 2008. Secondo il calendario attuale, l'entrata in vigore per il Liechtenstein è prevista entro la fine del 2009. I protocolli d'adesione del Liechtenstein all'AAD e all'AAS necessitano la ratifica dell'UE. In seguito il Liechtenstein dovrà sottoporsi alla valutazione Schengen.

1.3

Risultati della procedura di consultazione

Complessivamente sono pervenuti tre pareri. In merito al progetto si sono espressi il Partito liberale-radicalo svizzero (PLR), il Partito socialista svizzero (PS) e il Centre Patronal.

Sia il PLR che il PS approvano l'Accordo quadro. Anche il Centre Patronal si dichiara d'accordo con il progetto posto in consultazione. Chiede tuttavia se l'ammissione annuale in Liechtenstein, in vista dell'assunzione di un impiego, di almeno 12 cittadini svizzeri senza domicilio nel Liechtenstein e l'assunzione di almeno cinque cittadini Svizzeri senza domicilio nel Liechtenstein in vista di un soggiorno senza attività lucrativa rispondano alla realtà. Il DFGP ha redatto una lettera di risposta specificando che l'ammissione di 12 persone (cittadini svizzeri) in Liechtenstein in vista dell'assunzione di un impiego e di cinque persone in vista di un soggiorno senza attività lucrativa corrisponde alla disciplina attuale conformemente al protocollo finale del 29 ottobre 2004 (status quo). La disciplina è ripresa senza modifiche, non già nell'Accordo quadro, bensì nel pertinente accordo sulla dimora. Considerata la soluzione speciale SEE per il Liechtenstein, tale disciplina è giustificata e moderata, motivo per cui è ripresa tale e quale. La disciplina nel qua-

dro dell'Accordo è inoltre sufficientemente flessibile in vista di eventuali adeguamenti ulteriori.

Il Centre Patronal esprime inoltre incomprensione per il fatto che la consultazione si svolga ad Accordo concluso. A ciò si può obiettare che tale modo di procedere è usuale trattandosi dell'approvazione di un accordo internazionale già sottoscritto dalle parti.

Gli interessi dei partner sociali svizzeri sono stati debitamente rappresentati in sede negoziale, sia dalla Segreteria di Stato dell'economia che dall'Ufficio federale della migrazione. Va infine rilevato che né i Cantoni né i partner sociali, eccettuato il Centre Patronal, si sono pronunciati nel quadro della consultazione.

2 Contenuto dell'Accordo quadro

2.1 Struttura

Oltre a un preambolo circostanziato, l'Accordo quadro comporta cinque sezioni. La prima sezione concerne le disposizioni generali, la seconda contiene disposizioni in materia di rilascio del visto e di entrata, la terza disposizioni sulla cooperazione nel settore della dimora, mentre la quarta sezione contiene disposizioni nel settore della cooperazione di polizia nell'area di frontiera. La quinta e ultima sezione comprende le disposizioni esecutive e finali.

2.2 Commento ai singoli articoli

Titolo e preambolo

Il titolo esplicita i tre settori disciplinati dal nuovo accordo quadro tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein: la procedura di rilascio del visto e l'entrata, il soggiorno e la cooperazione di polizia nell'area di confine. Seppure l'entrata non sia trattata esplicitamente in nessun articolo, è indispensabile che tale nozione figuri nel titolo. Le verifiche sporadiche dell'autorizzazione alla dimora in virtù del diritto del Liechtenstein in materia di stranieri effettuate dall'Amministrazione federale delle dogane comprendono i chiarimenti volti a stabilire se sono adempite le condizioni d'entrata. Inoltre, in caso di ripristino dei controlli di confine alle frontiere interne ai sensi della normativa di Schengen occorre attenersi a determinate disposizioni d'entrata. L'Accordo quadro disciplina le competenze e la procedura per l'emanazione delle disposizioni d'entrata tra le Parti contraenti in caso di ripristino dei controlli di confine.

Nel preambolo sono menzionati i principali trattati bilaterali su cui poggia l'Accordo quadro, nonché l'Accordo SEE¹³, l'ALC e la Convenzione AEELS, i quali hanno una particolare rilevanza per il Liechtenstein e la Svizzera.

¹³ Accordo del 2 maggio 1992 sullo Spazio economico europeo (LGBI. 1995 n. 68)

Sezione prima: Disposizioni generali

Art. 1 Obiettivo e campo d'applicazione

L'articolo 1 definisce l'obiettivo e il campo d'applicazione dell'Accordo quadro ed esprime chiaramente che l'Accordo quadro è stato elaborato tenendo conto dell'associazione delle Parti contraenti all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen.

Art. 2 Accordi

Accanto all'Accordo quadro, che disciplina i principi della cooperazione, i dettagli per i rispettivi settori saranno disciplinati in accordi d'esecuzione da stipulare tra i due Governi, ossia tra le rispettive autorità competenti. Secondo l'articolo 7a capoverso 2 della legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)¹⁴, il Consiglio federale può concludere autonomamente trattati internazionali di portata limitata. Gli accordi di cui all'articolo 2 dell'Accordo quadro costituiscono trattati di portata limitata in quanto servono all'esecuzione di trattati già approvati dall'Assemblea federale (art. 7a cpv. 2 lett. b LOGA). Allo stadio attuale sono previsti tre accordi d'esecuzione (procedura di rilascio del visto e entrata, soggiorno, cooperazione di polizia nell'area di confine). Sono stati firmati, unitamente all'Accordo quadro, il 3 dicembre 2008.

Sezione seconda: Rilascio del visto e entrata

Art. 3 Rilascio del visto

È previsto che la Svizzera rilasci i visti Schengen su incarico e d'intesa con il Liechtenstein. La Svizzera rilascia già i visti per soggiorni non soggetti a permesso nel Liechtenstein (p. es. turismo, visita fino a tre mesi). Tale prassi ha dato buoni frutti ed è pertanto mantenuta. Ne consegue che le autorità svizzere sono competenti anche per i ricorsi contro il rifiuto di un visto Schengen, sempreché i ricorsi non invochino una violazione dell'accordo SEE, mentre nei casi di soggiorno soggetto a permesso i ricorsi competono al Liechtenstein. Le autorità del Liechtenstein sono pertanto competenti in materia di ricorsi contro il rifiuto del visto nazionale del Liechtenstein. Le disposizioni dell'articolo 3 vanno oltre una rappresentanza ai sensi della pertinente normativa di Schengen. I dettagli in materia di rilascio dei visti e d'entrata sono fissati in un accordo circostanziato secondo l'articolo 2. L'accordo che dovremo concludere in virtù dell'articolo 5 precisa la procedura di rilascio, segnatamente per quanto concerne l'intesa fra le competenti autorità delle Parti contraenti e l'annullamento di un visto, nonché la procedura di ricorso.

Art. 4 Rappresentanza

La normativa di Schengen prevede la possibilità, per uno Stato Schengen, di farsi rappresentare da un altro Stato Schengen nella procedura di rilascio del visto. L'articolo 4 disciplina le modalità d'informazione qualora una Parte contraente

¹⁴ Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)

intenda farsi rappresentare da un altro Stato Schengen nella procedura di rilascio del visto. In sede negoziale, il Liechtenstein ha tuttavia ribadito la propria intenzione, per quanto possibile, di farsi rappresentare come sinora dalla Svizzera. Qualora la Svizzera si facesse rappresentare da un altro Stato in materia di visti, il Liechtenstein dovrebbe trovare un'altra soluzione per farsi rappresentare.

Art. 5 Disciplina dei dettagli

L'articolo 5 indica che i dettagli della cooperazione in materia di visto e d'entrata sono definiti in accordi circostanziati secondo l'articolo 2 dell'Accordo quadro. L'Accordo sulla cooperazione nell'ambito della procedura di rilascio del visto e in materia di entrata disciplina l'intesa in materia di procedura del visto tra la Svizzera e il Liechtenstein nonché l'annullamento del visto. Disciplina inoltre i rimedi giuridici per i visti Schengen.

Sezione terza: Soggiorno

Art. 6 Libera circolazione delle persone

L'articolo 6 disciplina la libera circolazione delle persone tra le Parti contraenti. L'articolo 6 capoverso 2 fa riferimento al Protocollo concernente la libera circolazione delle persone firmato nell'ambito dell'Accordo di emendamento della Convenzione AELS¹⁵, che costituisce la base dei contingenti del Liechtenstein. Secondo il capoverso 3, i frontalieri cittadini di una Parte contraente sono esentati dall'obbligo di notifica e d'autorizzazione e, in virtù di una disciplina tuttora vigente, godono pertanto di uno statuto più vantaggioso, nel quadro dello scambio di note, rispetto agli altri cittadini dell'UE/AELS. L'accordo che dovremo concludere in virtù dell'articolo 12 precisa il numero di cittadini svizzeri che possono essere ammessi in vista di stabilirsi nel Liechtenstein, con o senza attività lucrativa, nonché le deroghe a tali quote.

Art. 7 Domicilio

Il capoverso 1 prevede che i cittadini svizzeri nel Liechtenstein e i cittadini del Liechtenstein in Svizzera ottengono il permesso di domicilio dopo un soggiorno regolare e ininterrotto di cinque anni. Tale disposizione si riferisce all'articolo 34 capoverso 4 LStr. Secondo l'articolo 7 capoverso 2, i soggiorni di natura temporanea, in particolare i soggiorni per studi o cure, non sono presi in considerazione per il computo. Tale disposizione corrisponde all'articolo 34 capoverso 5 LStr. I capoversi 1 e 2 si ispirano per analogia agli accordi del 1963¹⁶.

¹⁵ Convenzione del 4 gennaio 1960 tra La Repubblica d'Islanda, il Principato del Liechtenstein, il Regno di Norvegia e la Confederazione Svizzera istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS), Allegato K – Appendice 3; RS **0.632.31**; cfr. anche il Secondo Scambio di note del 2004 Svizzera – Liechtenstein sull'applicazione del Protocollo concernente la libera circolazione delle persone firmato nell'ambito dell'Accordo di emendamento della Convenzione AELS (op. cit., RS **0.142.115.144.2**)

¹⁶ op. cit., RS **0.142.115.142**

Art. 8 Soggiorno e attività lucrativa

L'articolo 8 stabilisce che una persona non può beneficiare di un permesso di dimora o domicilio in entrambe le Parti contraenti allo stesso tempo. Tale disposizione è stata ripresa per analogia dagli accordi del 1963¹⁷. L'articolo 8 prevede inoltre che la disciplina dei soggiorni temporanei e l'assunzione di un'attività lucrativa nell'altra Parte contraente sono rette dalle legislazioni nazionali.

Art. 9 Prestazione di servizi transfrontalieri

L'articolo 9 disciplina la prestazione di servizi transfrontalieri tra le Parti contraenti. Tale articolo corrisponde alle disposizioni previste dallo Scambio di note del 2003 Svizzera–Liechtenstein sull'applicazione del Protocollo concernente la libera circolazione delle persone firmato nell'ambito dell'Accordo di emendamento della Convenzione AELS¹⁸. L'accordo che dovremo concludere in virtù dell'articolo 12 precisa l'autorizzazione alla prestazione di servizi transfrontalieri e le agevolazioni reciproche in tale ambito.

Art. 10 Misure di allontanamento e respingimento

Il capoverso 1 prevede che i divieti d'entrata, le espulsioni e gli allontanamenti pronunciati dalle autorità delle Parti contraenti per il loro territorio nazionale sono validi anche per il territorio dell'altra Parte contraente purché le autorità delle Parti contraenti non abbiano, nel caso specifico, convenuto deroghe a tale principio. Tale disposizione è stata ripresa per analogia dagli accordi del 1963¹⁹.

Art. 11 Accordi in materia di riammissione e di visti

Secondo il capoverso 1, nei negoziati sugli accordi di riammissione e in materia di visti, la Svizzera rappresenta per quanto possibile anche gli interessi del Liechtenstein, al fine di includere anche il Liechtenstein nel campo d'applicazione di tali accordi. In virtù degli accordi del 1963²⁰ (un solo campo d'applicazione territoriale), gli accordi di riammissione e in materia di visti erano automaticamente applicabili anche nel Liechtenstein. Siccome nel contesto di Schengen la Svizzera e il Liechtenstein vanno considerati e trattati come Stati sovrani distinti, in avvenire gli accordi di riammissione e in materia di visti non saranno più automaticamente vevoli anche per il Liechtenstein. Secondo il capoverso 2, la Svizzera rende pertanto attenti i suoi contraenti al fatto che possono trovare un accordo con il Liechtenstein affinché gli accordi in questione si applichino anche a esso.

Art. 12 Dettagli

L'articolo 12 precisa che i dettagli relativi alla cooperazione in materia di soggiorno sono disciplinati in accordi secondo l'articolo 2 dell'Accordo quadro. L'Accordo sulla cooperazione in materia di dimora disciplina la libera circolazione delle persone tra la Svizzera e il Liechtenstein. Disciplina inoltre l'obbligo di notifica nonché

¹⁷ op. cit., RS **0.142.115.143**

¹⁸ op. cit., RS **0.142.115.144**

¹⁹ op. cit., RS **0.142.115.143**

²⁰ op. cit., RS **0.142.115.143**

l'obbligo di notifica e d'autorizzazione per la prestazione di servizi transfrontalieri negli Stati parte.

Sezione quarta: Cooperazione di polizia nell'area di confine

Art. 13 Principio

L'Accordo quadro disciplina unicamente le mansioni di polizia dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) sul territorio del Liechtenstein. Lo spostamento del controllo di confine alla frontiera tra il Liechtenstein e l'Austria presuppone il trasferimento delle competenze di polizia all'AFD, più specificatamente al Cgcf nell'area di confine con l'Austria, analogamente a quanto fatto dai Cantoni di confine nel quadro degli accordi amministrativi con l'AFD. Ciò consente al Cgcf di fornire il proprio contributo alla sicurezza nell'area di confine lungo l'intera frontiera svizzera. In caso contrario insorgerebbe una lacuna al confine orientale. La norma prevista precisa che il Liechtenstein trasferisce le competenze e le mansioni di polizia all'AFD (cfr. art. 14). L'Accordo quadro non tange la cooperazione transfrontaliera tra le autorità di polizia svizzere e la polizia del Liechtenstein. Non tange neppure l'Accordo tra la Confederazione Svizzera, la Repubblica d'Austria e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione transfrontaliera delle autorità preposte alla sicurezza e alla dogana. Secondo l'articolo 13 capoverso 1, il Liechtenstein attribuisce alle autorità svizzere competenti in virtù del Trattato di unione doganale²¹ determinate mansioni e competenze di polizia alla frontiera interna tra il Liechtenstein e l'Austria e nell'area di confine. Il capoverso 2 definisce l'area di confine. Il capoverso 3, infine, precisa che l'Accordo quadro non tange le mansioni e le competenze di polizia delle autorità di polizia del Liechtenstein sul territorio del Liechtenstein.

Art. 14 Competenze e provvedimenti di polizia

Il capoverso 1 definisce più da vicino le mansioni e le competenze dell'AFD sul territorio del Liechtenstein. In tale contesto occorre precisare che l'Accordo quadro non tange minimamente né il territorio del Cantone di San Gallo né il territorio del Cantone dei Grigioni. Ambo i Cantoni hanno designato, sul rispettivo territorio, una zona che fiancheggia la frontiera ed entro la quale il Cgcf può esplicitare determinate mansioni di polizia su incarico dei due Cantoni. Il capoverso 1 è valevole anche se sussiste un indizio di polizia nel quadro del controllo doganale alla frontiera interna tra il Liechtenstein e l'Austria (cpv. 2). Il capoverso 3 disciplina le competenze dell'AFD nelle regioni di montagna. Possono essere effettuati controlli comuni dentro e fuori l'area di confine, sotto la responsabilità della polizia nazionale del Liechtenstein (cpv. 4). I controlli comuni sono eseguiti in funzione della situazione e delle risorse disponibili (cpv. 5). In questo caso, «in funzione della situazione» significa che i controlli sono più restrittivi o più frequenti. Occorre tenere debitamente conto degli interessi svizzeri. Questa disposizione va oltre la disciplina dei controlli comuni convenuta nell'accordo trilaterale sulla cooperazione di polizia, in quanto costituisce una disposizione obbligatoria. Per motivi di politica interna, può essere attribuita al Cgcf unicamente un'area di confine relativamente limitata. Per

²¹ op. cit., RS **0.630.163.1**

poter fornire nelle regioni di montagna un contributo alla sicurezza identico a quello garantito nell'area di confine dei Cantoni di confine e tenuto conto dell'acquis di Schengen, è necessario organizzare pattuglie miste del Cgcf e della polizia del Liechtenstein sull'intero territorio del Liechtenstein, tenendo conto degli interessi svizzeri. L'accordo che dovremo concludere in virtù dell'articolo 16 precisa le competenze del Cgcf nel settore delle mansioni di polizia di sicurezza (prevenzione di minacce) e nel settore delle mansioni di polizia giudiziaria. Inoltre, i casi nei quali il Liechtenstein delega all'AFD anche la competenza d'indagine e di trattamento sono elencati esaurientemente nell'Accordo quadro. Infine sono fissate le modalità esatte della cooperazione tra il Cgcf e la polizia del Liechtenstein nonché questioni concernenti la responsabilità in caso di impieghi comuni.

Art. 15 Ripristino temporaneo dei controlli di confine

La normativa di Schengen prevede la possibilità, a determinate condizioni, di ripristinare temporaneamente i controlli nazionali alle frontiere interne. L'articolo 15 disciplina il modo di procedere tra le Parti contraenti in siffatti casi. È importante che le Parti contraenti s'informino reciprocamente in maniera tempestiva del ripristino dei controlli di confine (cpv. 1); ciò significa devono informarsi reciprocamente prima di informare gli altri Stati Schengen. Considerata l'area di confine comune occorre tuttavia evitare per quanto possibile siffatti controlli alla frontiera interna tra la Svizzera e il Liechtenstein. In caso di ripristino temporaneo dei controlli alla frontiera interna tra il Liechtenstein e l'Austria, le Parti contraenti si sostengono mutuamente nel loro svolgimento (cpv. 2). In caso di ripristino temporaneo da parte della Svizzera, i controlli alla frontiera sono effettuati alla frontiera interna tra il Liechtenstein e l'Austria dalle autorità svizzere competenti in base al Trattato di unione doganale (cpv. 3). L'accordo che dovremo concludere secondo l'articolo 16 disciplina le disposizioni da applicare in caso di ripristino temporaneo dei controlli di confine ai sensi dell'acquis di Schengen.

Art. 16 Dettagli

L'articolo 16 precisa che i dettagli in materia di cooperazione di polizia nell'area di confine sono disciplinati in un accordo secondo l'articolo 2. L'Accordo sulla cooperazione di polizia nell'area di confine disciplina l'esercizio dei poteri di polizia, i controlli comuni nonché il coordinamento degli interventi nell'area di confine. Disciplina inoltre lo scambio d'informazioni tra gli Stati parte, l'assistenza reciproca per prevenire minacce e, se del caso, misure di formazione comuni. L'Accordo prevede inoltre una disciplina in caso di ripristino temporaneo dei controlli al confine.

Sezione quinta: Disposizioni esecutive e finali

Art. 17 Protezione e scambio di dati

L'articolo 17 contiene disposizioni relative alla comunicazione e al trattamento di dati da parte delle Parti contraenti (cpv. 1 e 2). Le Parti contraenti si notificano reciprocamente i dati solo per quanto necessario in vista dell'attuazione del presente Accordo quadro e se ciò è compatibile con le legislazioni nazionali e gli impegni derivanti da trattati internazionali (cpv. 1). Il capoverso 3 consente alle Parti contra-

enti di concedere all'altra Parte contraente l'accesso a determinate collezioni nazionali di dati, purché siano adempiti i necessari presupposti. Per adempiere efficacemente alle proprie mansioni, il Cgcf necessita ad esempio dell'accesso ai dati sulle ricerche del Liechtenstein, a parti del registro degli stranieri del Liechtenstein nonché al registro dei veicoli a motore del Liechtenstein. Il Liechtenstein deve adeguare la legislazione nazionale in vista della concessione di accessi in linea. Le disposizioni dell'articolo 17 corrispondono a quelle usuali in materia di protezione dei dati.

Art. 18 Commissione mista

Secondo l'articolo 18 è istituita una commissione mista, che tratta tutte le questioni legate all'interpretazione e all'applicazione dell'Accordo quadro nonché degli accordi secondo l'articolo 2 (cpv. 1). La composizione della Commissione mista varia in funzione del tema. Si riunisce ad hoc, di regola una volta all'anno (cpv. 2). Il capoverso 3 persegue l'idea secondo cui, nel quadro dell'esecuzione, le competenti autorità possono contattarsi direttamente senza convocare ogni volta la Commissione mista. Ciò garantisce un'applicazione regolare dell'Accordo quadro e degli accordi di cui all'articolo 2.

Art. 19 Diritto previgente: abrogazione

L'articolo 19 enumera i trattati fra la Svizzera e il Liechtenstein abrogati con l'entrata in vigore dell'Accordo quadro.

Art. 20 Riserva di altri obblighi derivanti da trattati internazionali

L'articolo 20 è di natura puramente declamatoria. La disposizione precisa che sono fatti salvi gli obblighi derivanti da trattati internazionali nel quadro dell'accordo SEE²² e dell'ALC.

Art. 21 Durata di validità e denuncia

L'Accordo quadro è concluso a tempo indeterminato (cpv. 1). Può tuttavia essere denunciato per la fine di un anno civile con preavviso di dodici mesi (cpv. 2). Qualora il relativo accordo d'associazione a Schengen dovesse terminare, le Parti contraenti adeguano di conseguenza il presente Accordo quadro (cpv. 3). L'eventuale denuncia di accordi di cui all'articolo 2 non influisce sulla validità dell'Accordo quadro. In tal caso, le Parti contraenti convengono quanto prima, all'occorrenza, un nuovo accordo (cpv. 4).

Art. 22 Entrata in vigore

L'Accordo quadro entra in vigore dopo l'espletamento delle relative procedure nazionali di approvazione, contemporaneamente all'entrata in vigore per ambo le Parti contraenti della normativa di Schengen (cpv. 1). Per la Svizzera la normativa di Schengen è in vigore dal 12 dicembre 2008. Secondo il calendario attuale, l'entrata in vigore per il Liechtenstein è prevista entro la fine del 2009. Gli articoli 13, 14, 16, 17 capoversi 1 e 2 nonché l'articolo 18 sono applicati provvisoriamente sin

²² Accordo del 2 maggio 1992 sullo Spazio economico europeo (LGBI. 1995 n. 68)

dall'entrata in vigore della normativa di Schengen per la Svizzera in quanto tali disposizioni sono solo parzialmente coperte dal diritto vigente, mentre la messa in vigore di Schengen per la Svizzera richiede una siffatta applicazione (cpv. 2). Le ulteriori disposizioni sono coperte dal diritto vigente, che sarà abrogato solo all'entrata in vigore dell'Accordo quadro. L'applicazione provvisoria di tali disposizioni non è pertanto necessaria. Secondo l'articolo 7b LOGA, il Consiglio federale può decidere o convenire l'applicazione provvisoria di un trattato internazionale se la salvaguardia di importanti interessi della Svizzera e una particolare urgenza lo richiedono. Nella fattispecie, ambo i presupposti sono adempiti.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione e i Cantoni

L'Accordo quadro, vale a dire la sua attuazione, non causa spese supplementari alla Confederazione e ai Cantoni oltre alle spese date dall'attuale cooperazione bilaterale. Gli emolumenti che il Liechtenstein è chiamato a versare nel settore dei visti sono prelevati come sinora secondo il principio della copertura delle spese. L'Accordo quadro ha inoltre ripercussioni di poco conto sull'effettivo del personale per la Confederazione e i Cantoni.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011²³. In tale messaggio ci siamo posti l'obiettivo di rafforzare la cooperazione internazionale nel settore della giustizia e della polizia. Soprattutto la cooperazione con l'UE diventa sempre più importante, dal momento che occorre trovare soluzioni percorribili. Per questo motivo ci premuriamo di attuare tempestivamente gli accordi di Schengen/Dubliino. Il nuovo Accordo quadro tra la Svizzera e il Liechtenstein costituisce anzitutto un adeguamento necessario in seguito all'associazione di ambo gli Stati a Schengen. Contiene inoltre adeguamenti in conformità alla nuova LStr.

5 Rapporto con il diritto europeo

L'Accordo quadro disciplina la cooperazione in materia di rilascio del visto, di entrata e di soggiorno nonché la cooperazione di polizia nell'area di confine. Segnatamente la procedura del rilascio del visto e l'entrata, come pure la cooperazione di polizia nelle regioni di montagna, vanno in parte regolamentate a nuovo, tenendo conto dell'associazione della Svizzera e del Liechtenstein all'acquis di Schengen. In tale contesto occorre pertanto tenere conto della normativa di Schengen. Le disposizioni elaborate nell'Accordo quadro coincidono con i principi di Schengen. La cooperazione in materia di rilascio del visto e d'entrata, dal canto suo, va addirittura oltre i principi di Schengen (cfr. disciplina della rappresentanza). Per quanto concerne la cooperazione di polizia nell'area di confine, il presente Accordo quadro è

²³ FF 2008 597 637

conforme al Codice frontiere Schengen. Secondo il Codice frontiere Schengen, i controlli personali nell'area di confine possono essere effettuati secondo la legislazione nazionale, nella misura in cui l'esercizio di queste competenze non abbia effetto equivalente alle verifiche di frontiera. La normativa di Schengen consente il controllo delle persone alla frontiera interna da parte della polizia in caso di sospetto o per motivi di sicurezza del personale doganale.

Infine, anche le disposizioni relative alla cooperazione nel settore della dimora sono compatibili con il diritto europeo. Ciò concerne in particolare le disposizioni dell'ALC e dell'Accordo SEE.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La costituzionalità del decreto federale concernente l'approvazione dell'Accordo quadro tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione in materia di rilascio del visto, di entrata e di soggiorno nonché sulla cooperazione di polizia nell'area di confine poggia sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)²⁴, il quale autorizza la Confederazione a stipulare trattati internazionali. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza la Confederazione a firmare e ratificare i trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'approvazione dei trattati internazionali compete all'Assemblea federale.

6.2 Decreto di approvazione

In virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'approvazione di un trattato internazionale compete di principio all'Assemblea federale. Il Consiglio federale può tuttavia concludere un trattato se ne è autorizzato dalla legge o da un trattato internazionale o nel caso di un trattato di portata limitata (art. 166 cpv. 2 Cost.; art. 7a LOGA). Siccome nessuna legge o trattato internazionale, in particolare né la LStr né il trattato doganale con il Liechtenstein, forniscono competenze sufficienti per la conclusione di trattati, l'Accordo quadro necessita dell'approvazione dell'Assemblea federale.

6.3 Referendum

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3).

Il presente accordo internazionale è concluso per una durata illimitata ma può essere denunciato per la fine di un anno civile con preavviso di 12 mesi. Esso non implica l'adesione ad un'organizzazione internazionale. Rimane pertanto da chiarire se il

²⁴ RS 101

presente accordo comprenda disposizioni importanti contenenti norme di diritto o se per l'attuazione dello stesso sia necessaria l'emanazione di leggi federali. Sulla base dell'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002²⁵ sul Parlamento, contiene norme di diritto una disposizione di un accordo internazionale che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impone obblighi, conferisce diritti o determina competenze. Una norma è quindi importante quando dovrebbe essere oggetto di una procedura legislativa formale ai sensi del diritto interno conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettere a–g Cost. Sono da reputare importanti in particolare tutte le disposizioni fondamentali in materia di diritti e doveri delle persone, di restrizioni dei diritti costituzionali e di compiti e prestazioni della Confederazione.

Il nuovo trattato internazionale comporta obblighi segnatamente in materia di rilascio del visto, di entrata e di soggiorno nonché nell'ambito della cooperazione di polizia nell'area di confine. Tali obblighi hanno ripercussioni sui diritti e i doveri dei singoli individui e attribuiscono competenze alle autorità incaricate della loro applicazione. Anche se per la loro applicazione non occorre emanare leggi federali, devono tuttavia essere considerati importanti nella misura in cui, se fossero emanati a livello nazionale, lo sarebbero sotto forma di legge federale in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. Di conseguenza il decreto dell'Assemblea federale che approva l'accordo è soggetto a referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

